

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Demi mewujudkan Indonesia yang berdaulat maka dibutuhkan pembangunan dalam setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembangunan adalah sebuah proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik lagi. Kemudian pembangunan itu sendiri adalah sebagai usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan, perubahan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.¹ Arif Budiman menyatakan bahwa pembangunan semesta adalah pembangunan yang bersifat menyeluruh untuk menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sebagai landasan dasar, pembangunan berencana tidak hanya menitikberatkan pada pembangunan fisik semata, tetapi juga pembangunan mental dan karakter bangsa.² Pernyataan tersebut memiliki arti bahwa pembangunan merupakan suatu jalan perbaikan kualitas kehidupan masyarakat dan bangsa yang terencana. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan berupa segala aspek kehidupan masyarakat dan negara demi mencapai tujuan nasional yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1985, hlm. 23

² Arif Budiman, "Pembangunan Semesta Berencana", *sinonews*, Rabu, 11 Mei 2020, Pukul 14:34.

Pembangunan nasional terutama pembangunan bidang hukum dan ekonomi dengan dukungan bidang-bidang lainnya, harus berorientasi kepada kesejahteraan umum. Hal tersebut harus dimulai dengan memahami dengan baik semangat pembangunan nasional itu yang telah tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik pembangunan di bidang hukum maupun pembangunan di bidang ekonomi.³ Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan landasan pembangunan yang ideal. Keduanya telah merumuskan dengan bijaksana konsep demokrasi dalam alam pembangunan sesuai lingkungan sosial dan budaya Indonesia. Dalam sejumlah konsep tentang demokrasi disebutkan bahwa ada titik temu antara demokrasi dan pembangunan. Keduanya dapat dianggap sebagai suatu proses memanusiakan manusia. Pada negara demokrasi, pembangunan berlangsung sendiri atas kemauan, kebutuhan, dan kemampuan rakyat, kemudian dilakukan mandiri oleh rakyat, serta selanjutnya dimanfaatkan sendiri hasil dan dampaknya untuk rakyat. Lebih lanjut Sri Soemantri yang mengutip pendapat dari J.G. Steenbeek, menyebutkan bahwa umumnya undang-undang dasar atau konstitusi memiliki materi muatan atau berisi tiga hal pokok, pertama adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat

³ Yohanes Suhardin, *"Peranan Negara Dan Hukum Dalam Memberantas Kemiskinan Dengan Mewujudkan Kesejahteraan Umum"*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42 No.3 Juli September 2012. hlm. 305.

fundamental; ketiga adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁴

Indonesia sendiri telah menerapkan pembangunan semenjak memproklamkan kemerdekaan. Indonesia di masa orde baru menerapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya akan disingkat GBHN) sebagai pola pembangunannya. GBHN adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu.⁵ Meskipun dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum amandemen) telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR), dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk. Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin. Sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas dari dewan ini adalah menyusun rencana pembangunan nasional. Melalui Penetapan Presiden Nomor 12 tahun 1963 (Penpres 12/1963), Depernas dirubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disingkat Bappenas).

Dokumen GBHN sendiri pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Peraturan Presiden (selanjutnya disingkat perpres) Nomor 1

⁴ RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, hlm. 479.

⁵ Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2014, *empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 37.

Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Dalam Pasal 1 Peraturan Presiden tersebut dinyatakan bahwa:

“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara”.

Selain itu dalam Perpres itu juga dijelaskan bahwa “arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkapala “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan persoalan beserta usaha usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh”. Perpres ini kemudian diperkuat lagi melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat TAP MPRS) Tap MPRS Nomor I/MPRS/1960 tanggal 19 November 1960 tentang “Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”. Dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa Amanat Presiden tanggal 17 Agustus 1960 yang terkenal dengan nama “Jalannya Revolusi Kita” dan Pidato Presiden tanggal 30 September 1960 di muka Sidang Umum PBB yang berjudul “*To Build the World a New*” (Membangun Dunia kembali) adalah pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia. Sebagai rincian dari ketetapan ini kemudian Dewan Perancang Nasional (Depernas) membuat Rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961 – 1969. Rancangan ini kemudian diterima dan ditetapkan oleh MPRS sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan

Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 melalui Tap MPRS Nomor II/MPRS/1960 tanggal 3 Desember 1960.⁶

Garis-garis Besar Haluan Negara pertama kali diatur secara tersendiri pada 1973 melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. BAB I Pendahuluan dalam Ketetapan MPR tersebut, menjelaskan pengertian tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1973 merupakan perwujudan dari pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar 1945 yang tercantum dalam alinea keempat. Namun, yang dirumuskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara tidak mungkin mencakup suatu masalah yang menjangkau terlalu jauh ke depan atau rumusan yang tercantum di dalamnya harus dibuat sedemikian rupa untuk disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan negara.⁷

Kemudian tepatnya pada awal 1997, setelah tiga dasawarsa pertumbuhan ekonomi yang hebat, maka sulit mengenang kembali kenyataan merosotnya Indonesia sebelum orde baru, kemerosotan yang berlangsung dalam rentang waktu yang sama. Berbagai macam peristiwa pada baruh waktu kedua 1997 telah menggoyahkan ekonomi Indonesia. Tiga dekade keberhasilan ekonomi pun tidak dapat membuat Indonesia aman dari kemunduran. Hingga memancing masyarakat untuk menuntut Presiden Soeharto turun dari jabatannya. Hingga akhirnya pada 22 Mei 1997 Soeharto pun menyatakan mundur dari jabatannya sebagai Presiden Republik

⁶ Imam Subkhan, 2014, "*GBHN Dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia*", Aspirasi Vol. 5 Nomor 2..hlm .135.

⁷ Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945*, Citra Aditya Bakti, Jakarta. hlm. 92.

Indonesia dan digantikan oleh B.J Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Presiden Soeharto. Maka dimulailah era reformasi.

Dimana pada era reformasi terdapat banyak perubahan pada konstitusi Indonesia, dengan ditandai amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan berturut-turut tanggal 19 Oktober 1999, 18 Agustus 2000, tanggal 10 November 2001, dan tanggal 10 Agustus 2002. Keseluruhan amandemen tersebut mencakup 75 pasal dilakukan dengan mengikuti bentuk adendum atau sistem amandemen Konstitusi Amerika Serikat, yakni bagian yang diamandemen merupakan atau menjadi bagian dari konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸

Dalam kurun waktu 1999-2002, MPR mencetak sejarah yaitu dengan mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 3 MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara diubah menjadi Pasal 3 ayat (1) yang menghapuskan kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Maka GBHN yang selama ini dijadikan panduan utama dalam merumuskan rencana pembangunan negara dihapus. Ini merupakan konsekuensi dari amandemen konstitusi khususnya pasal 3 yang mencantumkan secara eksplisit adanya GBHN.

Sebenarnya ada dua pemikiran yang berbeda tentang GBHN ketika itu. Pertama, pandangan yang menyatakan apabila presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Setiap calon

⁸ Taufiqurrohman Syahuri, 2010, “Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi di Beberapa Negara”, Jurnal Hukum Nomor 4 Vol. 17, Oktober 2010, hlm. 527.

presiden akan menyampaikan tawaran programnya kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan presiden terpilih. Pemikiran ini tercermin dari pendapat ahli Afan Gaffar dan yang disampaikan pada rapat ke-13 PAH I BPR MPR 24 April 2001 dan Maswadi Rauf sebagai anggota Tim Ahli pada Rapat PAH I BP MPR ke-15, 15 Mei 2001. Dalam perspektif yang berbeda namun dalam satu pandangan yang sama, I Dewa Gede Palguna dari Fraksi PDIP menyampaikan bahwa oleh karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka MPR tidak perlu lagi diberikan kewenangan untuk menetapkan GBHN. Hal ini diperkuat oleh Rully Chairul Azwar dan Ali Hardi Kiaidemak dari Fraksi PPP. Rully Chairul Azwar menyampaikan pandangan bahwa sebagai konsekuensi pemilihan Presiden langsung oleh rakyat, MPR tidak perlu menetapkan GBHN dan tidak diperlukan pertanggungjawaban.⁹

Pandangan kedua adalah pandangan yang mengatakan bahwa walaupun Presiden dipilih secara langsung, masih tetap dibutuhkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga MPR masih dapat mengawasi pelaksanaan program-program Presiden. Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri merupakan dua fraksi yang tetap menginginkan MPR menetapkan GBHN apapun sistem pemilihan Presiden yang akan diputuskan nantinya. Affady dari Fraksi TNI/Polri juga menyampaikan usulan mengenai wewenang MPR dengan alternatif Presiden dipilih langsung, yakni menetapkan UUD dan menetapkan dan mengesahkan GBHN. Masih dari pendapat Fraksi Utusan Golongan, Soediyarto ketika itu mengatakan bahwa dengan tingkat sosial

⁹ Harry Setya Nugraha. "Urgensi Garis Besar Haluan Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". Jurnal Veritas Et Justitia, Volume 5 Nomor 1, Juni 2019, hal. 201.

pendidikan rakyat Indonesia yang masih rendah, masih diperlukan peran MPR dalam menetapkan GBHN sehingga Presiden terpilih tidak akan sewenang-wenang dalam melaksanakan programnya. Terlihat dari keseluruhan sejarah pembahasannya, terungkap bahwa sebenarnya terjadi perdebatan yang panjang berkenaan dengan hal tersebut. Namun diakhir perdebatan, dari dua pandangan yang diperdebatkan tersebut kemudian disepakatilah pandangan yang mengatakan bahwa apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR.¹⁰

Sebagai gantinya, negara membuat sistem perencanaan pembangunan nasional yang menjadi panduan dalam merumuskan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (selanjutnya disingkat RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (selanjutnya disingkat RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (selanjutnya disingkat RKP).¹¹

Maka terjadi pergantian setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu perencanaan pembangunan nasional mengacu pada undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (selanjutnya disingkat SPPN). Dokumen SPPN ini menggantikan GBHN sebagai suatu perencanaan pembangunan nasional. Dokumen ini kemudian dibagi ke dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2007, rencana pembangunan jangka

¹⁰ *Ibid*, hlm. 204

¹¹ Imam Subkhan, *Op.cit.*, hlm. 132.

menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan atau sering dikenal dengan istilah Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Hilangnya Garis Besar Haluan Negara dari konstitusi merupakan akibat dari bergulirnya reformasi. Akhirnya, konstitusi bukan hanya menghilangkan Garis Besar Haluan Negara dalam sistem perencanaan pembangunan tetapi juga telah menghilangkan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan untuk menetapkan arah kebijakan pembangunan yang tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara. Meskipun GBHN sudah tidak lagi digunakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, beberapa tahun terakhir wacana tentang pentingnya GBHN dan rencana untuk menghidupkan kembali GBHN kembali naik ke permukaan. Beberapa kali MPR melalui Badan Pengkajian MPR melakukan kegiatan bersama para akademisi hukum untuk mengkaji seberapa penting dikembalikannya GBHN diwujudkan. Dari sekian kali kajian yang dilakukan tersebut, terlihat seakan Badan Pengkajian MPR telah menganggap bahwa GBHN menjadi hal yang penting untuk diwujudkan. Hal ini setidaknya dapat dilihat dengan dibentuknya panitia *ad-hoc* yang ditugaskan untuk mempersiapkan materi pokok-pokok haluan negara melalui rapat paripurna tahunan MPR tahun 2018.¹²

Perdebatan tentang perlu dihidupkannya kembali GBHN disebabkan karena adanya kekecewaan banyak pihak terkait proses pembangunan yang

¹² Kesepakatan untuk membentuk panitia *ad-hoc* guna menyiapkan materi-materi pokok haluan negara sebelumnya diputuskan dalam rapat gabungan MPR pada tanggal 24 Juli 2018. Panitia *ad-hoc* tersebut beranggotakan 45 anggota yang berasal dari seluruh fraksi di DPR dan kelompok DPD serta diketuai oleh Ahmad Basarah. Baca: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180816113421-32-322723/dua-panitia-ad-hoc-untuk-bahas-gbhn-dan-tap-mpr-dibentuk>, akses pada 02 Juni, 2020, Pukul 19.11

output dan *outcome*-nya tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Proses pembangunan dipandang terlalu ditekankan kepada perspektif terbatas Presiden atau Kepala Daerah terpilih, sehingga mengakibatkan disparitas proses pembangunan di berbagai daerah. Implikasinya adalah hasil-hasil pembangunan yang masih jauh dari harapan seperti yang tertuang dalam Konstitusi.¹³ Namun tentu tetap ada perbedaan pendapat terkait dikembalikannya GBHN bahkan terdapat pendapat solusi teknis dengan menghadirkan GBHN tidak akan pernah menyelesaikan persoalan. Demikian juga pandangan untuk kembali ke masa Order Baru hanya akan membuat kemunduran pembangunan di Indonesia karena kekacauan dan benturan perencanaan pembangunan di Indonesia lebih banyak disebabkan oleh faktor-faktor politik ketimbang faktor-faktor teknis.¹⁴

Dari uraian tersebut, terdapat perbedaan pendapat setuju dan tidak setuju dengan wacana pengembalian GBHN sebagai rencana pembangunan jangka panjang nasional. Untuk menimbang bagaimana langkah yang baik dalam menentukan rencana pembangunan nasional Indonesia haruslah diketahui urgensi GBHN sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945. Akan tetapi, penelitian ini juga mengkaji persoalan GBHN tidak hanya dari sisi urgensi tetapi juga relevansi dikembalikannya GBHN dalam pembangunan nasional, sehingga akan lahir hipotesa perlu atau tidaknya dikembalikan GBHN dalam menentukan rencana pembangunan nasional Indonesia yang akan datang.

¹³ Triandi Bimankhalid, 2017 "*Analisis Yuridis Gagasan Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (Gbhn) Sebagai Panduan Pembangunan Nasional Pasca Amendemen*", Jom Fakultas Hukum Volume IV No. 1 Februari 2017, hlm. 2.

¹⁴ Imam Sukhban. Op. cit. hlm. 141.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah adalah formulasi dari suatu masalah. Rumusan masalah harus sesuai dan sinkron dengan pembatasan masalah dan disajikan dalam bentuk pertanyaan.¹⁵ Maka jika hendak dirumuskan masalah-masalah pokok dalam penelitian hukum, peneliti dapat melihat pada masalah-masalah pokok dari sistem hukum.

1. Bagaimana urgensi GBHN sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945?
2. Bagaimana relevansi diwujudkan kembali keberadaan GBHN sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk Mengetahui Urgensi GBHN sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945?
2. Untuk mengetahui relevansi diwujudkan kembali keberadaan GBHN sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945?

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap agar penelitian ini nantinya dapat memberikan manfaat, tidak hanya bagi penulis saja tetapi juga bagi pihak-pihak lainnya yang membutuhkan.

¹⁵ Widodo, 2017, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 34

1. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan dan keilmuan dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan bagi penulis khususnya mahasiswa fakultas hukum dan masyarakat Indonesia.
- b. Untuk menambah ilmu pengetahuan yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya saling mendukung agar terciptanya pembangunan nasional yang baik.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan manfaat untuk pihak-pihak terkait khususnya pemerintah untuk terus berbenah agar tercapainya tujuan Negara.
- b. Memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu hukum tata negara khususnya dalam bidang pembangunan nasional.
- c. Hasil penelitian ini sekiranya dapat digunakan sebagai sumbangan karya ilmiah agar bisa menjadi referensi bagi peneliti lain.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.¹⁶

¹⁶ Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 42

1. Jenis Penelitian

Dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian hukum dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.¹⁷ Jenis yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁸ Penelitian hukum normatif bertujuan untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, mendapatkan metode, teknik atau cara pendekatan pemecahan permasalahan yang digunakan mendapatkan sumber data sekunder, mengetahui historis dan perspektif dari permasalahan penelitiannya, mendapatkan informasi tentang cara evaluasi atau analisis data yang dapat digunakan, memperkaya ide-ide baru, dan mengetahui siapa saja peneliti lain di bidang yang sama dan siapa pemakai hasilnya.¹⁹

2. Pendekatan Masalah

Penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan

Penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif menggunakan pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak, sebab yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus utama sekaligus tema sentral suatu penelitian.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁸ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

¹⁹ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal. 112-113.

Pendekatan ini dilakukan dengan menganalisis semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual ini beranjak dari doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini sangat penting karena pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

c. Pendekatan Sejarah

Pendekatan sejarah ini digunakan guna mengetahui nilai-nilai sejarah yang menjadi latar belakang serta yang berpengaruh terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

d. Pendekatan Perbandingan

Pendekatan perbandingan ini merupakan pendekatan yang dilakukan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain.

3. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan dengan memaparkan hasil-hasil penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka lainnya.

4. Jenis dan Sumber Data

Melalui penelitian kepustakaan (*literature research*) artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini dilakukan dengan membaca literatur-

literatur dan karya-karya terkait dengan persoalan yang akan dikaji. Kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian. Data tersebut didapat dari bahan hukum yang terdiri dari :

a. Jenis data

Dalam penelitian ini data utama yang dijadikan bahan acuan untuk penulisan ini adalah data sekunder. Jenis data dalam penelitian ini adalah:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang isinya bersifat mengikat, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang diambil dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang akan diteliti. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- d) TAP MPRS Nomor I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara;

- e) TAP MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semester Berencana Tahapan Pertama 1961-1969;
 - f) TAP MPR Nomor IV/MPR/1973 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - g) TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - h) TAP MPR Nomor II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - i) TAP MPR Nomor II/MPR/1988 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - j) TAP MPR Nomor II/MPR/1993 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - k) TAP MPR Nomor II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 - l) TAP MPR Nomor X/MPR1998 Tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan;
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Data sekunder berhubungan dengan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan.²⁰

²⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.175

Bahan hukum sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan ilmu hukum yang terdapat penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi: literatur atau hasil penyusunan yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku, makalah, majalah, artikel, dokumen, dan lain-lain yang berhubungan dengan penelitian.

3) Data Tersier

Bahan Hukum Tersier, adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.²¹

b. Sumber Data

Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu pengumpulan data untuk memperoleh keterangan dan data dengan mempelajari buku-buku, dokumen-dokumen, yang berkaitan dengan objek penelitian. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di:

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Adinegoro Kota Sawahlunto.
- d. Buku milik pribadi penulis.

²¹ Ibid, hlm. 176

5. Teknik Pengolahan Data

Studi dokumen yaitu mempelajari bahan-bahan penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan. Studi dokumen ini berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

6. Pengolahan dan Analisa Data

a. Pengolahan data

Data yang diperoleh kemudian dilakukan penyesuaian dengan pembahasan yang akan diteliti dengan melakukan telaah buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan objek penelitian.

b. Analisa data

Setelah dilakukan pengolahan data maka diperlukan suatu teknik analisa data untuk menguraikan dan memecahkan masalah yaitu menggunakan dan menyusun data yang berkenaan dengan penelitian. Data yang dikumpulkan, selanjutnya dianalisis dengan dukungan teori yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan secara komprehensif. Seluruh data yang telah diperoleh dianalisa sedemikian rupa agar dapat menjelaskan masalah-masalah yang menjadi objek penelitian kedalam bentuk kalimat-kalimat.